

Irena Czaja-Hliniak

Opłaty adiacenckie jako dochody gmin

1. Od początku transformacji funkcjonowania gospodarki wiele uwagi poświęca się kierunkom kolejnych reform polskiego systemu podatkowego. Jest to oczywiste z uwagi na rolę, jaką odgrywa system podatkowy tak w aspekcie fiskalnym, jak i pozafiskalnym. Celem umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego realizacji ich zadań własnych Konstytucja¹ zawarła w art. 167 gwarancje ich samodzielności finansowej. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewniono udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań, w postaci ich dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych. Konstytucja, ustanawiając w art. 84 powszechny obowiązek do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie ogranicza się jedynie do podatków, posługując się w konsekwencji pojęciem dochodów publicznych. Ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych² w art. 3 do środków publicznych zalicza przede wszystkim dochody publiczne, wśród których główną rolę odgrywają daniny publiczne. Na daniny publiczne składają się podatki oraz tzw. pozapodatkowe daniny publiczne, do których zalicza się m.in. prawno-finansową instytucję dopłat³. Do tzw. dopłat⁴ należą aktualnie wszystkie rodzaje opłat adiacenckich. Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵ w art. 4 do źródeł dochodów

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).

² Tekst jednolity DzU nr 15, poz. 148 z 2003 r., ost. zm. DzU nr 273, poz. 2703 z 2004 r.

³ Por. art. B. Brzezińskiego, [w:] *Prawo finansowe*, W. Wójtowicz (red.), wyd. II, Warszawa 1997, s. 153.

⁴ I. Czaja-Hliniak, *Dopłaty*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych*, t. 3, *Instytucje budżetowe*, Wrocław-Warszawa 1985, s. 480 i nast.

⁵ DzU nr 203, poz. 1966.

własnych gmin, obok podatkowych, zalicza m.in. wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Do tej kategorii zalicza się opłaty adiacenckie⁶, które uzyskały znacznie odmienny kształt po ostatniej reformie. Ponadto w kategorii tej mieści się również tzw. renta planistyczna.

2. Pozapodatkowym daninom publicznym poświęca się znacznie mniej uwagi w rozważaniach doktrynalnych, mimo że niektóre z nich spełniają istotną rolę w systemie fiskalnym, a niektóre z kolei istotną rolę jako instrumenty realizujące funkcję pozafiskalnego oddziaływania, zwłaszcza w systemie finansowym gmin. Na pozapodatkowe daniny publiczne składają się przede wszystkim opłaty i dopłaty. Oprócz klasycznych opłat z tytułu czynności urzędowych aktualny system finansowy obejmuje wiele opłat pobieranych z różnorodnych tytułów. Ponadto terminologia normatywna jest wyjątkowo nieściśła. Nazwa opłat stosowana jest w odniesieniu do niektórych podatków (np. lokalnych)⁷, a w szczególności do dopłat⁸. Dopłaty z kolei na gruncie normatywnym nie występują pod takim pojęciem. Stosowana jest najczęściej nazwa opłat (np. melioracyjna)⁹, udziałów w kosztach lub należności¹⁰ czy też opłat adiacenckich (z tytułu wzrostu wartości w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej oraz scalania i podziału nieruchomości). Podobne cechy do niektórych opłat adiacenckich wykazuje również tzw. renta planistyczna. Wydaje się, że dochody własne gmin z tytułu opłat adiacenckich i rent planistycznych zasługują na przybliżenie, zwłaszcza że źródło to nie jest w praktyce właściwie wykorzystywane przez gminy.

3. Opłaty adiacenckie aktualnie uregulowane są ustawą z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹. Wprowadzone zostały ustawą z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹², choć w nieco węższym zakresie. Reforma weszła w życie od początku 1998 r., przy czym

⁶ Por. I. Czaja-Hliniak, *Kierunki reform wybranych pozapodatkowych danin publicznych*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, A. Pomorska (red.), Lublin 2003, s. 453–454.

⁷ Opłata targowa i opłata miejscowa uregulowane ustawą z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity DzU nr 9, poz. 84 z 2002 r., ost. zm. DzU nr 92, poz. 884 z 2004 r.).

⁸ Szerzej na temat dopłat oraz ich normatywnego określania opłatami por. K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, s. 176–177.

⁹ Art. 78 ustawy z 18.07.2001 r. Prawo wodne (DzU nr 115, poz. 1229, ost. zm. DzU nr 273, poz. 2703 z 2004 r.).

¹⁰ Por. art. 21, jw.

¹¹ Tekst jednolity DzU nr 261, poz. 2603 z 2004 r., ost. zm. DzU nr 281, poz. 2782 z 2004 r.

¹² Tekst jednolity DzU nr 30, poz. 127 z 1991 r., ost. zm. DzU nr 54, poz. 348 z 1997 r.

z dniem 1 września 2004 r. weszła w życie bardzo obszerna w przyszłości w wyniku ustawowego zobowiązania organu publicznego do wykonania, nowelizacja ustawy, która wprowadziła daleko idące zmiany.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje dwie kategorie opłat adiacenckich. Pierwsza pobierana jest z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Druga dzieli się na dwie podgrupy: opłatę z tytułu scalania i podziału nieruchomości oraz opłatę z tytułu samego tylko podziału nieruchomości. Zgodnie z normatywną definicją opłaty adiacenckiej (art. 4 pkt 11) jest to opłata ustalana w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego albo scalaniem i podziałem nieruchomości, a także samym podziałem nieruchomości. W rezultacie na gruncie aktualnego stanu normatywnego rysują się trzy rodzaje opłat adiacenckich. Ponieważ z punktu widzenia teoretycznego stanowią one tzw. dopłaty, wszystkie spełniają podstawową przesłankę dopłat w postaci odnoszenia przez podmioty zobowiązane „szczególnych korzyści”, choć ostatnia z nich (z tytułu samego podziału) najczęściej nie spełnia przesłanki udziału środków publicznych. W każdym przypadku „szczególne korzyści” polegają na wzroście wartości nieruchomości, czyli na przysporzeniu majątkowym. W zasadzie ma również miejsce udział środków publicznych wcześniej zaangażowanych w działalność inwestycyjną, zaplanowanych określonych urządzeń infrastrukturalnych lub wyjątkowo sama czynność organu publicznego.

Normatywna konstrukcja opłat adiacenckich zawiera wiele nieprecyzyjnych regulacji dotyczących różnorodnych zagadnień, co znajduje wyraz w literaturze oraz rodzi liczne wątpliwości przy stosowaniu prawa, mające odzwierciedlenie w bogatym orzecznictwie.

4. Pierwsza kategoria opłat adiacenckich pobierana jest z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej¹³. Zakres podmiotowy opłat obejmuje właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych. Obowiązek dotyczy jednak tylko tych użytkowników wieczystych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli – za zgodą właściwego organu – jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego¹⁴. Zakresem podmiotowym nie są natomiast objęci posia-

¹³ Dział III, rozdz. 7 – Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej; art. 143–148.

¹⁴ Udziału innych użytkowników wieczystych, czyli mających obowiązek wnoszenia opłat rocznych, można się dopatrywać w możliwości aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie.

dacze samoistni. Kategoria ta nie jest traktowana jednolicie na gruncie opłat adiacenckich i w niektórych wypadkach ustawodawca wyraźnie obejmuje zakresem podmiotowym również posiadaczy samoistnych.

Obowiązek uiszczania opłat ciąży na podmiotach, które są właścicielami lub użytkownikami nieruchomości w momencie zakończenia budowy drogi albo stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W tym bowiem momencie, tj. powstania samej możliwości korzystania z urządzeń, następuje faktyczny wzrost wartości nieruchomości, czyli spełnienie kryterium opłaty, bez względu na to czy nieruchomość pozostanie nadal we własności (użytkowaniu) dotychczasowego właściciela (użytkownika), czy trafi do obrotu prawnego. Zagadnienie to jest jednakże jednym z najbardziej kontrowersyjnych tak w literaturze jak i w orzecznictwie. W przypadku obrotu prawnego powstałe zwiększenie wartości znajdzie wyraz w odpowiednio wyższej cenie rynkowej możliwej do uzyskania przez zbywcę. Obowiązkiem tym nie są objęci późniejsi nabywcy nieruchomości¹⁵, nawet w przypadku wyrażenia zgody¹⁶. Można spotkać również pogląd odmienny, że obowiązek uiszczenia opłaty obciąża nabywcę nieruchomości¹⁷. Istota zagadnienia sprowadza się do rozbieżności w czasie momentu spełnienia przesłanek obciążenia opłatą i momentu wydania i uprawnoczenia się decyzji ustalającej opłatę. W okresie tym może nastąpić zmiana właściciela (użytkownika) nieruchomości. Ponieważ wymierna korzyść uzyskiwana jest w momencie powstania możliwości korzystania z wybudowanych urządzeń, trudno zgodzić się z poglądem, że obowiązek ten spoczywa na każdorazowym właścicielu lub użytkowniku nieruchomości¹⁸, czyli podmiocie będącym właścicielem w chwili wydania decyzji administracyjnej¹⁹.

Zakres przedmiotowy opłat stanowi fakt osiągnięcia „szczególnych korzyści”, lub w niektórych przypadkach fakt samej możliwości ich osiągnięcia, w postaci wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Udziały w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 143 ust. 1), dotyczą nieruchomości bez względu na ich rodzaj i położenie, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne²⁰. Spełniony musi być wymóg, aże-

¹⁵ Por. Wyrok NSA z 29.05.2001 r. (II SA/Po 336/00), ONSA nr 3, poz. 118 z 2002 r.

¹⁶ Por. M. Gdesz, *Zyskał, więc płaci*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 4, s. 25.

¹⁷ Por. Z. Markiewicz, M. Woźniak, *Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (opłaty adiacenckie)*, „Casus” nr 17 z 2000 r., s. 23.

¹⁸ Por. J. Szachulowicz, glosa do uchwały NSA z 22.11.1999 r. (OPK 21/99), OSP nr 6, poz. A85 z 2000 r.

¹⁹ Wyrok NSA z 16.01.2002 r. (I S.A. 1433/00), Lex nr 81972.

²⁰ Przez plan miejscowy rozumie się (art. 4) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewidziany w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

by urządzenia zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa definiuje budowę urządzeń infrastruktury technicznej jako budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (art. 143 ust. 2).

Przesłankę stosowania opłat stanowi wzrost wartości nieruchomości spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej. Nie wystarcza samo wybudowanie urządzeń infrastrukturalnych przy udziale środków publicznych. Musi ono spowodować niewątpliwy wzrost wartości konkretnych nieruchomości. Ustawa nie precyzuje dokładnie rodzajów urządzeń poszczególnych kategorii. Stąd w praktyce powstają liczne wątpliwości²¹, co znajduje wyraz m in. w orzecznictwie²².

Ustawa (art. 144 ust. 1) stanowi, że właściciele nieruchomości (użytkownicy) uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W rzeczywistości opłaty są całkowicie oderwane od faktycznych kosztów budowy urządzeń. Podstawę obliczenia opłat stanowi kwota wyrażająca wielkość wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń. Wzrost wartości ustala się w wysokości różnicy między wartością nieruchomości po wybudowaniu urządzeń a wartością jaką nieruchomość miała przed ich wybudowaniem²³. Wartość nieruchomości ustalana jest w drodze wyceny nieruchomości. Stawka opłaty adiacenckiej ma charakter stałej stawki procentowej. Ustawa określa jedynie górną granicę stawki w wysokości 50% różnicy wartości nieruchomości. Wysokość konkretnej stawki opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały. Sformułowanie „ustala” wskazuje na obligatoryjny charakter określania stawki przez radę gminy. Obligatoryjność ta nie jest jednak jednoznaczna. Ustawa nie reguluje sytuacji gdyby rada nie uchwaliła stawki bądź uchwaliła stawkę w wysokości 0%. NSA stanął na stanowisku, że gmi-

²¹ H. Niebutkowska, *Głębokie studzienki*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 1, s. 5; autorka uważa, iż nie wybudowanie przez gminę przykanalików nie może oznaczać, że generalnie wartość nieruchomości nie wzrosła, bo już jej położenie na terenie uzbrojonym w infrastrukturę techniczną wpływa na cenę rynkową.

²² Uchwała NSA z 5.06.2000 r. (OPK 4–7/2000) stanowi, że użyty w art. 145 ust. 1 zwrot „po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej” oznacza – w przypadku urządzenia kanalizacyjnego – wykonanie kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości znajdujących się w zasięgu tego urządzenia; ONSA nr 4, poz. 143 z 2000 r.

²³ Wartość nieruchomości ocenia się wg stanu nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i wg stanu po ich wybudowaniu, wg cen na dzień wydania decyzji.

ny mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej²⁴. NSA ustalił także, że organ wykonawczy nie może wydać decyzji administracyjnej w sprawie opłat adiacenckich, jeżeli nie została podjęta uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej²⁵. W praktyce gminy stoją często na stanowisku fakultatywnego charakteru ustalania opłaty i nie wprowadzają opłaty, co powoduje uszczuplenie środków budżetowych i dalszych możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

Wymiar opłaty leży w gestii odpowiednio wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który może w drodze decyzji ustalić opłatę. Nie jest więc do tego zobowiązany. Organ wykonawczy może ustalić opłatę każdorazowo po wybudowaniu drogi albo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Opłata ma charakter obligatoryjny w odniesieniu do zobowiązanych podmiotów, oczywiście pod warunkiem ustalenia jej przez organ wykonawczy.

Ustawa przewiduje przedawnienie wymiaru opłaty. Okres przedawnienia wynosi 3 lata. Ustawa nie przewiduje stosowania żadnych zwolnień ani zniżek. Może nastąpić natomiast stosowanie ulgi w postaci rozłożenia opłaty na raty. Ulga ma charakter fakultatywny. Stosowana jest na wniosek podmiotu zobowiązanego i ma charakter uznaniowy. Opłata może być rozłożona na raty roczne, maksymalnie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określone są w decyzji ustalającej opłatę. W przypadku rozłożenia opłaty na raty należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu. Raty podlegają oprocentowaniu. Na poczet opłat zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez zobowiązany podmiot, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

5. Druga kategoria opłat adiacenckich obejmuje dwie grupy opłat: opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku scalania i podziału nieruchomości oraz opłatę z tytułu wzrostu wartości w wyniku samego podziału nieruchomości.

W obu grupach opłat tej kategorii podstawowe elementy konstrukcji instytucji opłaty przedstawiają się analogicznie. Zakres podmiotowy obejmuje właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości, przy czym zakres w przypadku opłaty związanej ze scalaniem i podziałem jest szerszy, ponie-

²⁴ Dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego. Natomiast ustalenie stawki opłaty w wysokości 0% stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie i jest zatem obejściem przepisów konstytucyjnych i ustawy o gospodarce nieruchomościami (Wyrok NSA z 14.01.2003 r. (I SA 2293/02), niepublikowany).

²⁵ Wyrok NSA z 25.07.2000 r. (II SA/Ka 2052/98), ONSA nr 3, poz.142 z 2001 r.

waż obejmuje również posiadaczy samoistnych. W literaturze i w orzecnictwie w odniesieniu do podmiotów obciążonych opłatą adiacencką z tytułu podziału nieruchomości przyjął się pogląd, że obowiązek ten ciąży na osobie będącej właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu, w którym decyzja organu gminy zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości stała się ostateczna²⁶ oraz że obowiązek ten nie przechodzi na nabywców²⁷.

Z istoty rzeczy różnią się zakresy przedmiotowe obu grup opłat, skoro w pierwszym przypadku stan faktyczny dotyczy wzrostu wartości z tytułu scalania i podziału nieruchomości, a w drugim przypadku – z tytułu samego podziału. W obu przypadkach postępowanie dotyczy tylko nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Proces scalania i podziału nieruchomości polega na scalaniu nieruchomości i ich ponownym podziale na działki gruntu²⁸. Postępowanie ma charakter fakultatywny. Szczegółowe warunki scalania i podziału określa plan miejscowy. Scalanie i podział mogą być dokonywane w dwóch przypadkach: jeżeli nieruchomości położone są w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem.

W zamian za nieruchomości objęte scalaniem i podziałem każdy z dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych otrzymuje, odpowiednio na własność lub w użytkowanie, nieruchomości składające się z takiej liczby wydzielonych działek gruntu, których łączna powierzchnia jest równa powierzchni dotychczasowej jego nieruchomości, pomniejszonej o powierzchnię przypadającą na drogi.

Postępowanie w celu dokonania samego podziału nieruchomości również ma charakter fakultatywny. Podział musi w zasadzie być zgodny z planem miejscowym. Podział dokonywany jest na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny. Podział może również być dokonany z urzędu, jeśli jest niezbędny do realizacji celów publicznych.

W obu grupach opłat przesłankę ich pobierania stanowi wzrost wartości nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Podstawę obliczenia stanowi kwota różnicy wartości nowych nierucho-

²⁶ Por. uchwałę NSA z 22.11.1999 r. (OPK 21/99), ONSA nr 2, poz. 56 z 2000 r.; wraz z glosą aprobowującą: J. Szachulowicz, OSP nr 6, poz. A85 z 2000 r.; oraz uchwałę NSA z 9.10.2000 r. (PK 8/00), ONSA nr 1, poz. 15 z 2001 r.

²⁷ Por. J. Szachulowicz, Glosa do uchwały NSA z 22.11.1999 r., jw.

²⁸ Por. T. Mróz, *Nieruchomość a działka – rozważania na tle pierwokupu gminy*, „Rejent” 1998, nr 9, s. 120.

mości do wartości dotychczasowych nieruchomości. Przy ustalaniu wartości nie bierze się pod uwagę wartości działek wydzielonych pod drogi²⁹. W przypadku scalania i podziału nieruchomości opłata ma zawsze charakter obligatoryjny, natomiast w przypadku samego podziału ustalanie stawki jest obligatoryjne, a wymiar fakultatywny.

Ustawa wprowadza w obu przypadkach jedynie górną granicę opłat w wysokości 50% różnicy wartości. Konkretnie stawki obu grup opłat ustalają rady gmin w drodze uchwały. W przypadku scalania i podziału osoby, które otrzymały nowe nieruchomości o wyższej wartości są zobowiązane z mocy prawa do uiszczenia opłat adiacenckich. W przypadku samego podziału wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką, czyli wymiar ma charakter fakultatywny. Oczywiście w przypadku dokonania wymiaru na podmiocie ciąży obowiązek uiszczenia opłaty.

W opłatach z tytułu wzrostu wartości spowodowanego scalaniem i podziałem występuje wyraźne powiązanie z wykonaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Na gminie ciąży bowiem obowiązek wybudowania na gruntach objętych uchwałą o scalaniu i podziale nieruchomości niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej określonych w uchwale.

Wymiar i sposób poboru opłat w obu grupach wykazuje znaczne różnice. Z uwagi na obligatoryjność wymiaru opłaty z tytułu scalania i podziału wójt (burmistrz, prezydent) zawiera ugodę z podmiotami zobowiązanymi do ich zapłaty w drodze podpisania protokołu uzgodnień. Ugoda określa terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich. W razie nie dojścia do ugody o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy w uchwale o scalaniu i podziale nieruchomości. Płyne stąd wniosek, iż ugoda musi mieć miejsce przed podjęciem uchwały przez radę gminy. W ugodzie można ustalić wnoszenie opłaty adiacenckiej w ratach płatnych w okresie do 10 lat. W przypadku rozłożenia opłaty na raty, należność gminy podlega zabezpieczeniu, w szczególności zabezpieczeniu hipotecznemu. Opłata rozłożona na raty podlega oprocentowaniu. Stosowana jest umowna stopa procentowa, czyli odmiennie niż w przypadku pozostałych opłat adiacenckich.

Wymiar opłaty z tytułu samego podziału nieruchomości ma charakter fakultatywny. Wójt (burmistrz, prezydent) może ustalić opłatę w drodze decyzji. Ustawa przewiduje odpowiednie stosowanie szeregu regulacji dotyczących opłat adiacenckich z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej co w efekcie powoduje, że opłata z tytułu podziału może zawierać w swej wysokości opłatę z tytułu budowy urządzeń lub być niejednokrotnie z nią tożsama. Stosuje się przepisy regulujące możliwość rozłożenia

²⁹ Por. uchwałę NSA z 22.11.1999 r. (OPK 21/99) dotyczącą opłaty z tytułu podziału nieruchomości (art. 98 ust. 4), ONSA nr 2, poz. 56 z 2000 r.

opłaty na raty roczne do dziesięciu lat wraz z ich oprocentowaniem oraz zabezpieczenia należności gminy z tego tytułu.

6. Prawno-finansowa instytucja opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, zwanych rentą planistyczną³⁰, a także odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, przewidziana jest również w ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³¹.

Zgodnie z art. 4 sporządzany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany planem miejscowym, zawierający przeznaczenie terenu, określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Planowanie przestrzenne gminy przebiega etapowo w oparciu o szczegółową procedurę.

W związku ze skutkami uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany ustawa przewiduje opłaty oraz odszkodowania. Jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła, to w przypadku jej zbycia właściciel lub użytkownik wieczysty zobowiązany jest do uiszczenia jednorazowej opłaty (art. 36 ust. 4). Opłaty obliczane są w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Ustawa określa górną granicę stawek w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość konkretnych stawek opłat ustalana jest przez radę gminy w treści planu miejscowego. Opłata ma charakter obligatoryjny. Stanowi dochód własny gminy. Poboru dokonuje wójt.

Wzrost wartości ustala się w wysokości różnicy między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Ustawa nakłada na notariuszy obowiązek przesyłania wójtowi wypisów z aktów umów zbycia nieruchomości. Wójt ustala opłatę w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu. Ponadto właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła, może żądać przed zbyciem ustalenia, w drodze decyzji, wysokości opłaty. Ustawa przewiduje pięcioletni termin przedawnienia.

³⁰ Por. M. Wolanin, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec prawa własności i prawa użytkowania wieczystego*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 4, s. 124 oraz E. Janeczko, *Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Rejent” 2001, nr 1, s. 61, a także Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 56–57. Opracowania dotyczą wprowadzie poprzedniego stanu normatywnego ale w części teoretycznej są w pełni aktualne.

³¹ DzU nr 80, poz. 717, ost. zm. DzU nr 141, poz. 1492 z 2004 r.

Wzrost wartości nieruchomości stanowiący przesłankę uiszczania obowiązkowych opłat wykazuje podobne cechy do wzrostu wartości w przypadku podziału. Zasadnicza różnica sprowadza się do powiązania renty planistycznej z wprowadzeniem nieruchomości do obrotu prawnego. W związku z tym można uznać opłatę z tytułu wzrostu wartości (rentę planistyczną) za instytucję wykazującą znaczne podobieństwa z opłatami adiacenckimi. W literaturze występuje również pogląd, iż jest ona rodzajem podatku majątkowego³².

7. Jak wskazuje *Informacja o wynikach kontroli realizacji dochodów z tytułu opłat adiacenckich*³³ przeprowadzonej przez Regionalne Izby Obrachunkowe w gminach, dochody z opłat w znacznej ilości gmin nie są pobierane. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Do najczęstszych należy nie podejmowanie przez rady gmin odpowiednich uchwał, względnie nie dokonywanie wymiaru opłat mimo podjęcia stosownych uchwał. Dzieje się tak z powodu niechęci do dodatkowego obciążania finansowego mieszkańców, a także skomplikowanej procedury ustalania opłat oraz znacznych, niejednokrotnie nieopłacalnych, kosztów postępowania, w szczególności szacowania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców. Ponadto mieszkańcy często dobrowolnie uczestniczą w kosztach inwestycji i to w wysokości przewyższającej wysokość opłat. Opłaty wszystkich rodzajów najczęściej pobierane są w dużych miastach.

Stan taki uznać należy za niewłaściwy. Wobec permanentnego braku środków, m.in. na realizację inwestycji infrastrukturalnych, gminy nie powinny rezygnować z naturalnego ich źródła finansowania. Wobec występujących deficytów budżetowych opłaty adiacenckie powinny odgrywać znacznie większą rolę jako dochód własny gmin.

Bibliografia

Borodo A., Glosa do wyroku NSA z 07.11. 2001 r. (II SA/Gd 1948/01), OSP nr 2, poz. A16 z 2003 r.

Brzeziński B., rozdziały [w:] *Prawo finansowe*, W. Wójtowicz (red.), wyd. II, Warszawa 1997.

Czaja-Hliniak I., *Dopłaty*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych*, t. 3, *Instytucje budżetowe*, Wrocław – Warszawa 1985.

³² Por. A. Borodo, Glosa do wyroku NSA z 07.11. 2001 r. (II SA/Gd 1948/01), OSP nr 2, poz. A16 z 2003 r., s. 69.

³³ A. Szypilko (oprac.), „Finanse Komunalne” 2003, nr 6, s. 28–41.

Czaja-Hliniak I., *Kierunki reform wybranych pozapodatkowych danin publicznych*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, A. Pomorska (red.), Lublin 2003.

Gdesz M., *Zyskał, więc płaci*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 4.

Janeczko E., *Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Rejent” 2001, nr 1.

Markiewicz Z., Woźniak M., *Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (opłaty adiacenckie)*, „Casus” 2000, nr 17.

Mróz T., *Nieruchomość a działka – rozważania na tle pierwokupu gminy*, „Rejent” 1998 nr 9.

Niebutkowska H., *Głębokie studzienki*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 1.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.

Ostrowski K., *Prawo finansowe*, Warszawa 1970.

Szachułowicz J., *Głosa do uchwały NSA z 22.11.1999 r. (OPK 21/99)*, OSP nr 6, poz. A85 z 2000 r.

Szypilko A. (oprac.), *Informacja o wynikach kontroli realizacji dochodów z tytułu opłat adiacenckich*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 6.

Wolanin M., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec prawa własności i prawa użytkowania wieczystego*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 4.